

**JOSÉLIA SACKS**

**MERCADO DE TRABALHO: TRANSFORMAÇÕES RECENTES E  
ALTERNATIVAS DE ENFRENTAMENTO PELA POLÍTICA PÚBLICA DE  
EMPREGO, TRABALHO E RENDA**

**Monografia apresentada como requisito  
parcial para obtenção do grau de  
Especialista em Desenvolvimento  
Econômico da UFPR**

**Orientador: Prof. Dr. Walter Tadahiro  
Shima**

**Curitiba  
2007**

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>iii</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I – TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS DA ECONOMIA E DO MERCADO DE TRABALHO .....</b>	<b>6</b>
<b>1 A DÉCADA DE 1970 .....</b>	<b>7</b>
<b>2 O DESEMPREGO A PARTIR DA DÉCADA DE 80 .....</b>	<b>9</b>
<b>3 INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, CRESCIMENTO ECONOMICO E EMPREGO .....</b>	<b>11</b>
<b>4 OCUPAÇÕES AUTONOMAS .....</b>	<b>17</b>
<b>5 AS MUDANÇAS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO .....</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO II – O MERCADO DE TRABALHO E A POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO NO BRASIL .....</b>	<b>22</b>
<b>1 O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO .....</b>	<b>22</b>
• PERÍODO ANTERIOR A 1960 .....	22
• PERÍODO DE 1960/1990 .....	23
• DÉCADA DE 1990 .....	24
<b>2 POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL .....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO III – AVALIAÇÃO DO PROGRAMA CENTRAL DO PROFISSIONAL AUTONOMO E PEQUENOS SERVIÇOS (CPA) .....</b>	
<b>1 METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	
<b>2 O PERFIL DO TRABALHADOR AUTÔNOMO INSERIDO NA CENTRAL DE PROFISSIONAIS AUTONOMOS E PEQUENO SERVIÇOS, DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA .....</b>	
<b>3 OS IMPACTOS DIRETOS DA CPA E SUA INFLUENCIA NO PERFIL PROFISSIONAL DO AUTONOMO, NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA ...</b>	
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>36</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>39</b>

## RESUMO

Este estudo contempla as principais transformações estruturais recentes na economia e no mercado de trabalho, e algumas alternativas de política pública de emprego, trabalho e renda oferecidas à população, em função de tais mudanças. O texto apresenta uma revisão bibliográfica através de conceitos, idéias e dados de especialistas no assunto, abordando as palavras-chave: emprego, desemprego, mercado de trabalho e política pública de emprego. Respalado em tais especialistas busca-se compreender o processo de transformação econômica, social e política das sociedades capitalistas, com a finalidade de levantar, especialmente, como o profissional autônomo, adquiriu visibilidade e importância, a ponto de os governos implantarem na política de emprego um programa para esta categoria.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho trata-se de uma monografia apresentada como requisito à conclusão do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, cuja temática será aprofundada durante o ano de 2007, na elaboração de dissertação a ser apresentada no curso de mestrado. Portanto, são dois trabalhos sobre o mesmo tema, ou seja, esta monografia é uma dissertação incompleta, com introdução, desenvolvimento e conclusão parciais. Na dissertação de mestrado haverá aprofundamento de algumas questões, bem como a apresentação da pesquisa de campo, complementando desta forma, o trabalho proposto.

No Brasil, a Política Pública do Trabalho, Emprego e Renda é desenvolvida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em parceria, dentre outras, com as Secretarias de Estado. A Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP), no Paraná, se restringe na prática à dimensão programática, conhecida como Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), sob a coordenação do Núcleo de Coordenação Estadual do Sistema Nacional de Empregos (CESINE), o qual compreende um conjunto de diretrizes, normas, programas, projetos e ações, voltadas à inserção, retorno e permanência dos trabalhadores ao mercado de trabalho, tanto pela via da colocação no emprego formal, como pela via do apoio a alternativas de renda, incluindo a remuneração temporária do trabalhador desempregado através do seguro desemprego.

O enfoque do SPETR inclui como público prioritário, trabalhadores com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho, dentre eles os trabalhadores autônomos, que são atendidos através do programa “Central do Profissional Autônomo e Pequenos Serviços” (CPA), que visa intermediar a contratação, por pessoas físicas ou jurídicas, de profissionais autônomos.

O SPETR tem como base operacional de ações municipais as Agências do Trabalhador, que no Estado do Paraná estão instaladas em 212 municípios.

No município de Ponta Grossa, Estado do Paraná, na operacionalização da CPA, vem atingindo um crescente e expressivo número de colocações destes, em âmbito de mercado de trabalho local.

Segundo dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), o município de Ponta Grossa apresenta o Índice de

Desenvolvimento Humano (IDHM) 0,723, que se encontra próximo da média do Estado do Paraná (0,786). Portanto, é atrativo, e torna-se destino dos trabalhadores que, no fluxo migratório buscam emprego. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Censo 2000, registrou para o município de Ponta Grossa uma população de 273.616 habitantes. Deste contingente, segundo dados do mesmo instituto, temos a seguinte estatística em termos de pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência/pessoas na ocupação no trabalho principal:

**TABELA 1 – PESSOAS OCUPADAS POR TIPO DE OCUPAÇÃO  
MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA - PARANÁ**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Com Carteira Assinada	52.551	52.10%
Sem Carteira Assinada	3.169	3.15%
Por Conta Própria	22.658	22.46%
Próprio Consumo	428	0.42%
Não Remunerados	1.131	1.12%
Empregados	4.160	4.12%
Militares e Funcionários Públicos	16.766	16.63%
<b>TOTAL</b>	<b>100.863 Pessoas Pesquisadas</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** IBGE, Censo 2000

Verificamos, portanto, que das 100.863 pessoas pesquisadas, 22.658 (22,46%) trabalhavam por conta própria, formando um grupo expressivo no mercado de trabalho ponta-grossense e que merece atenção de estudos para políticas públicas.

Por sua vez, conforme documentos internos, a Agência do Trabalhador de Ponta Grossa no ano de 2005, intermediou a inserção de 6.502 trabalhadores no mercado de trabalho; sendo que destes, 2.321 (35,7%) trabalhadores, na condição de autônomos, e 4.181 (64,3%) na condição de empregados. Observa-se que 1/3 do total de intermediações está no auto-emprego, índice que vem crescendo nos últimos cinco anos, ou seja, de 27.470 pessoas intermediadas nos anos de 2001 a 2005, 17.151 (62,43%) foram para o emprego formal e 10.319 (37,57%) para o trabalho autônomo.

Tradicionalmente, a política pública de emprego desenvolvida pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE) tinha como foco, basicamente, as atividades de intermediação de mão-de-obra (IMO) e da habilitação dos trabalhadores ao seguro-desemprego (SD). Essa visão estava vinculada ao contexto de assalariamento, dominante na época da criação do SINE no Brasil. Atualmente, o assalariamento é cada vez mais reduzido, dando lugar a outras formas de trabalho que não o vinculado, como por exemplo, microempreendedorismo e economia solidária.

Diante destas novas condições, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a SETP, ampliaram o foco para Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), incorporando, reconhecendo e valorizando, entre outras alternativas de trabalho e renda, a importância da economia solidária, do microempreendedorismo e do crédito social facilitado, orientado e assistido, na perspectiva do desenvolvimento local sustentável, como caminho de inclusão social.

A CPA surgiu em 1998, num momento brasileiro de elevação do índice de desemprego no país. Sua finalidade é aproximar os trabalhadores autônomos dos usuários deste serviço, de forma segura, rápida e eficaz. O trabalhador autônomo caracteriza-se por prestar serviços eventuais, de curta duração, contratados por pessoa física ou jurídica, sem manter, no entanto, uma relação de subordinação a um empregador específico.

O objetivo geral do programa é garantir ocupação mais freqüente e melhoria de renda a trabalhadores autônomos, assim como atender à demanda crescente por parte dos usuários dos serviços ofertados.

Tem por objetivos específicos: apoiar estes profissionais na melhoria de sua qualificação profissional; referendar o trabalhador autônomo que busca oportunidade de trabalho e renda; difundir entre os trabalhadores autônomos a possibilidade de acesso ao crédito orientado através do programa Banco Social; buscar parcerias com entidades públicas e privadas, visando à difusão da marca Central do Profissional Autônomo e Pequenos Serviços; oportunizar a sua intermediação em emprego formal e fomentar a possibilidade de agregar atividades profissionais correlatas, através do associativismo e/ou cooperativismo.

No Paraná o programa foi inicialmente implantado pela SETP em alguns municípios, a maioria de grande porte, sendo que atualmente, está sendo operacionalizado em 12 municípios.

Neste novo cenário do SPETR, cabem importantes reflexões e problematizações, tais como: o SPETR está, de fato, atendendo a estas novas premissas? Sua reestruturação permite o atendimento do trabalhador, com novo perfil, ou seja, micro-empREENDEDORES formais, informais, bem como trabalhadores autogestionados? Em que quantidade? E com que tipo de ações? O programa articula-se com o conjunto de programas oferecidos ao trabalhador para possibilitar ao profissional autônomo, sua inserção, retorno e permanência no mercado de trabalho?

O objetivo do estudo a ser realizado posteriormente, por conta da dissertação de mestrado, é traçar o perfil profissional do trabalhador autônomo atendido pela Agência do Trabalhador de Ponta Grossa, em termos de tipo de ocupação, escolaridade, qualificação profissional, jornada de trabalho, tempo de serviço, renda, etc., e expectativa de trabalho, buscando identificar-se indícios de empreendedorismo na atividade executada.

Associado a isso, verificar se o programa “Central do Profissional Autônomo e Pequenos Serviços” influencia na definição/alteração do perfil profissional do autônomo, contribuindo para ocupações freqüentes, melhoria da renda, possibilidade de emprego, motivação, preparo e condições para empreender, individual ou coletivamente.

Para realização deste trabalho, efetuamos estudos bibliográficos, de livros, artigos e periódicos, que contemplam as mudanças no mundo do trabalho, o desemprego e a estrutura ocupacional no mercado de trabalho, bem como pesquisa documental, relatórios, registros, cadastros e outros documentos internos, disponíveis na Agência do Trabalhador de Ponta Grossa e na SETP. Utilizamos conceitos, idéias e dados de especialistas no assunto; estudos acerca das transformações na economia, no mercado de trabalho e na política pública de emprego, abordando temas, como: emprego, desemprego e mercado de trabalho. Dessa forma, o referencial teórico, é uma tentativa de promover a compreensão do processo de transformação econômica, social e política das sociedades capitalistas, o que nos leva a entender como o profissional autônomo adquiriu visibilidade e importância, a ponto de os governos implantarem na política de emprego, um programa para esta categoria.

Para melhor compreender o perfil do trabalhador autônomo que procura a Agência do Trabalhador, será realizada uma pesquisa de campo por amostra dos profissionais atendidos na CPA. Com a equipe de coordenadores estaduais da SETP e da Agência do Trabalhador, será analisado o resultado do programa; a adequação aos seus objetivos, à realidade social e a atuação do Estado, diante das transformações no mundo do trabalho. A avaliação do programa contará também, com aplicação de questionário à Agente Operacional do programa CPA na Agência do Trabalhador, ao Coordenador Estadual do programa, e à Coordenadora Estadual do SPETR do Paraná.

Portanto, a proposta é sistematizar e comparar as “visões” das categorias pesquisadas, ou seja, dos técnicos da SETP, que idealizam o programa, do técnico que operacionaliza o programa, e, do profissional autônomo, usuário do programa.

Para tanto, vale salientar o conceito de POCHMANN (2003, p. 211) acerca da avaliação: “é uma ferramenta dotada de uma dimensão tripla: a interrogação sobre as necessidades, o questionamento das normas vigentes e como mecanismo de co-produção do referencial para a intervenção pública”. Ainda segundo o autor, “a ação deve ser avaliada pela transformação do seu objeto, mas também, e principalmente, pelos parâmetros conceituais e políticos que fundamentaram a estratégia mais ampla” (2003, p. 209).

O trabalho estará organizado em três capítulos. Na monografia, no primeiro capítulo, apresenta-se uma revisão literária acerca das transformações estruturais da economia e do mercado de trabalho nas sociedades capitalistas. O segundo capítulo descreve o mercado de trabalho brasileiro e a política pública de emprego no Brasil. No terceiro capítulo será apresentada na dissertação de mestrado, a avaliação do programa CPA, através da análise do perfil do trabalhador autônomo inserido na CPA, e dos impactos diretos do programa, bem como de sua influência no perfil profissional do trabalhador autônomo do município de Ponta Grossa.

A intenção do trabalho não é dar conta da temática, mas servir para futuras discussões acerca da questão, ou seja, dos impactos da central do profissional autônomo e pequenos serviços, e sua influência no perfil profissional do autônomo, no município de Ponta Grossa.



## **CAPÍTULO I – TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS DA ECONOMIA E DO MERCADO DE TRABALHO**

Há dois contextos histórico-econômicos contrastantes para o mundo do trabalho, nas décadas que se seguiram a II Guerra Mundial, ou os anos dourados do capitalismo, e, posteriormente, no período iniciado na década de 70.

Nos anos 20, a economia capitalista caracterizou-se pela instabilidade, baixo crescimento, guerras comerciais entre nações e fortes movimentos especulativos, culminando na grande crise de 1929. O desemprego cresceu em todos os países envolvidos. A crise aprofundou-se, e politicamente surgiram promessas de reformas de estrutura capitalista, cujo eixo era basicamente o mesmo: “aumentar os controles do Estado sobre a economia, pois avaliava-se que, com a crescente concentração e monopolização da produção, os mecanismos de mercado não mais garantiriam a reprodução do sistema com um mínimo de estabilidade”. (OLIVEIRA, 1998, p. 6).

Foram implementadas reformas, a exemplo da: tributária, financeira, criação de órgãos públicos e agências para administrar o comércio exterior, os preços e as atividades agrícolas. O objetivo dessas reformas seria obter um Estado capaz de regular o nível de atividade da economia, sobretudo com políticas monetárias e fiscais. Sendo gerada, portanto, uma nova forma de organização do capitalismo com ativa intervenção estatal na economia. E, no pós-guerra esse padrão “reformista keynesiano”, ou de “economia mista”, completou-se e expandiu-se por todos os países capitalistas centrais. Ao final da segunda Guerra, os Estados Unidos surgiram como líder incontestado do Ocidente e sob sua direção foram criados órgãos reguladores em âmbito internacional como o FMI, BID, Banco Mundial, GATT, entre outros. (OLIVEIRA, 1998).

No pós-guerra, foram grandes os ganhos de produtividade, dada à rápida incorporação de inovação tecnológica. O rápido crescimento logo reabsorvia os trabalhadores eliminados pelo progresso técnico. A intervenção estatal e sindical garantiam que a renda do trabalhador se tornasse estável e crescente. Aparentemente, segundo OLIVEIRA (1998, p.15), “a instabilidade econômica e as crises pareciam eliminadas pelas políticas intervencionistas do Estado. A miséria e a pobreza também pareciam superadas, já que os salários eram crescentes, o

desemprego baixo e os gastos sociais garantiam as necessidades das massas”. Mas, em meados dos anos 70, a crise e a instabilidade econômica voltaram a se manifestar, juntamente com o desemprego, com fortalecimento de propostas de retorno ao livre funcionamento dos mercados.

## **1 A DÉCADA DE 1970**

A partir dos anos 70, iniciou-se um lento crescimento econômico, desfavorável aos empregos e salários. Tornou-se um ambiente de crescente incerteza e competitividade, a dominação financeira resultou em altas de juros e baixa taxa de investimento. Com a concorrência internacional cada vez mais acirrada, as empresas, passaram a defender a redução dos custos laborais alcançados via desregulamentação dos mercados de trabalho. Elevou-se o desemprego e reduziu-se a sindicalização dos trabalhadores, criando-se condições para a eliminação da estabilidade no emprego e para a redução de direitos trabalhistas em geral. O capitalismo voltou a se manifestar como uma forma de organização da produção que promove a exclusão e as desigualdades sociais. OLIVEIRA (1998).

Segundo POCHMANN (2001) desde a década de 70 assiste-se a uma modificação substancial na Divisão Internacional do Trabalho, com comando econômico pertencendo à dimensão financeira, pois há maior concentração e centralização do capital, nos setores produtivos, bancários e financeiro, o que concede maior importância ao papel das grandes corporações internacionais dominando os principais mercados (computador, automóveis, petroquímica). Também, “tem havido maior penetração das importações e dificuldades adicionais para as exportações dos países periféricos” (POCHMANN, 1998, p.28). Há principalmente dois vetores estruturais que influenciam na modificação da Divisão Internacional do Trabalho a partir do centro do capitalismo mundial. O primeiro vetor está associado ao processo de reestruturação empresarial, acompanhado da maturação de uma nova Revolução Tecnológica. O segundo vetor relaciona-se à expansão dos Investimentos Diretos no Exterior (IED) permanecendo fortemente concentrado nas economias centrais. Percebe-se com isso, a conformação de espaços regionais de divisão do trabalho (corporações transacionais e blocos

comerciais) reforçando sinais de regionalização da repartição do trabalho, contendo dinâmicas espaciais diferenciadas quanto ao uso e remuneração da mão-de-obra.

Parece que a nova Divisão Internacional do Trabalho “refere-se mais à polarização entre a produção de manufatura, em parte dos países semiperiféricos, e à produção de bens industriais de informação e comunicação sofisticados e de serviços de apoio à produção gerada no centro do capitalismo” (POCHMANN, 1998, p. 34). Fato que limita a dinâmica dos bons empregos aos países pobres ocorrendo a elevação no grau de desigualdades na distribuição da renda entre estas populações.

A partir da década de 80, emerge de forma acirrada a questão do desemprego, que, segundo Pochmann, apresenta-se de três formas e de três padrões distintos, conforme segue.

## 2 O DESEMPREGO A PARTIR DA DÉCADA DE 80

Existiriam três componentes de desestruturação do mercado de trabalho: o desemprego em larga escala, a diminuição dos postos de trabalho formais e a eliminação dos melhores postos de trabalho sem que sejam criados novos empregos em contrapartida (POCHMANN, 2000). O desemprego apresenta-se em três formas: o estrutural, decorrente do baixo e prolongado dinamismo econômico; o conjuntural, associado às flutuações do nível de atividade econômica, e o disfarçado, quando o trabalhador exerce atividades temporárias, sem amparo da legislação trabalhista e em condições precárias por não conseguir colocar-se no mercado formal (POCHMANN, 1998).

O autor ressalta a força dos diferentes setores econômicos na geração do excedente de mão-de-obra mundial, e afirma que nas nações desenvolvidas 71% do desemprego é decorrente do setor terciário (serviços e comércio). Já nos países não desenvolvidos, os setores agropecuários e industriais permanecem gerando desemprego aberto. POCHMANN (2001, p.78) conceitua desemprego aberto, como “aquele que corresponde aos trabalhadores que procuram ativamente por uma ocupação, estando em condições de exercê-la imediatamente e sem desenvolver qualquer atividade laboral, indica o grau de concorrência no interior do mercado de trabalho em torno do acesso às vagas existentes”.

Segundo POCHMANN (2001), do total de pessoas que conformam o excedente mundial de mão-de-obra, aproximadamente 150 milhões encontram-se na categoria de desemprego aberto; 850 milhões são considerados na condição de subemprego, exercendo atividades de sobrevivência, com jornadas de trabalho insuficientes e de remuneração muito reduzida. O autor conceitua subemprego como “aquele que envolve trabalhadores que fazem bicos para sobreviver e também procuram por trabalho, assim como aqueles que deixam de buscar uma colocação por força de um mercado de trabalho, extremamente desfavorável (desemprego oculto pelo trabalho precário e pelo desalento)”. POCHMANN (2001, p. 81).

O desemprego da população em idade ativa tem se manifestado em pelo menos três padrões. O primeiro padrão revela-se nas nações com atividades econômicas concentradas no setor agropecuário, com população ativa ocupada no campo, desenvolvendo atividades mais simples, como as de autoconsumo e

exportação de produtos alimentícios e de matéria prima. A renda per capita reduzida e de formas de auto-sustento no campo terminam proporcionando o aumento de ocupação por conta própria e dos postos de trabalho sem remuneração, capazes de permitir o acesso ao consumo alimentar básico, do cultivo da terra.

O segundo padrão refere-se às nações industriais, com predominância da população economicamente ativa no meio urbano. São sociedades mais complexas, cuja renda per capita, mais elevada, se reflete na composição mais diversificada da cesta de consumo dos trabalhadores. POCHMANN (2001, p. 82) analisa que “as sociedades desenvolvidas, com proteção social e garantia de renda a partir do segundo pós-guerra, inviabilizaram o rebaixamento do padrão de vida do desempregado e sua exclusão social. Nas sociedades não desenvolvidas o desemprego aberto representa a drástica queda no padrão de vida quando não a imediata exclusão social’

O terceiro padrão associa-se às nações que, após a maturação do processo de industrialização, desenvolveram mais as atividades de serviços modernos (setor terciário). Trata-se de economias urbanas e com alta renda per capita, cujo padrão de consumo é extremamente diversificado. A jornada de trabalho tem maior condição de ser reduzida, abrindo espaço para o uso do tempo de não trabalho mais intensamente nas atividades de serviços de saúde, educação, turismo, entretenimento e outros. A ampla difusão dos mecanismos de transferência de renda garante ocupação nos diversos setores econômicos, tanto nos tecnologicamente mais avançados como nos mais tradicionais. POCHMANN (2001).

No final do século XX, cresce a quantidade de mão-de-obra ociosa e as economias avançadas “apresentam um quadro ocupacional não-homogêneo, marcado pela escassez de postos de trabalho para a totalidade dos interessados em trabalhar (alto desemprego)”. POCHMANN (2001, p.133)

No tocante a desestruturação do mercado de trabalho, além do desemprego em larga escala, os impactos da inovação tecnológica e da reestruturação produtiva sobre o crescimento econômico e sobre o emprego, são debatidos por vários autores como segue.

### **3 INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, CRESCIMENTO ECONÔMICO E EMPREGO**

Para CASTELLS (2000), como tendência geral, parece não haver relação estrutural sistemática entre a difusão das tecnologias da informação e a evolução dos níveis de emprego na economia como um todo. A relação quantitativa entre as perdas de empregos e os ganhos, varia entre empresas, indústrias, setores, regiões e países, em função da competitividade, estratégias empresariais, políticas governamentais, ambientes institucionais e posição relativa na economia global. Observamos que o raciocínio do autor é de que a evolução do nível de emprego dependerá de decisões determinadas pela sociedade sobre a utilização de tecnologias; políticas de imigração, evolução da família, distribuição institucional do tempo de serviço no ciclo vital e novo sistema de relações industriais. A flexibilidade dos processos e dos mercados de trabalho, induzida pela empresa em rede e propiciada pelas tecnologias de informação, afeta os tipos de emprego, que mudam em quantidade, qualidade e natureza do trabalho. Surge um novo modelo de trabalho flexível e um novo tipo de trabalhador: o trabalhador de jornada flexível. Entre as várias formas de flexibilidade estão os salários, situação profissional, segurança contratual, desempenho de tarefas, mobilidade geográfica, entre outras.

Segundo CASTELLS (2000, p.285), “a reestruturação de empresas e organizações, possibilitada pela tecnologia da informação e estimulada pela concorrência global, está introduzindo uma transformação fundamental: a individualização do trabalho no processo de trabalho. (...) É o reverso da tendência histórica da assalarição do trabalho e socialização da produção que foi a característica da era industrial”. O trabalho informacional provocou um processo de desagregação do trabalho, introduzindo a sociedade em rede.

CASTELLS (2000) apresenta a percentagem de trabalho autônomo em relação ao total de empregos nos países industrializados que vai de 9,4% (Canadá), a 29,1% (Itália), em 1990. Afirma que o trabalho temporário está em crescimento na França e na Alemanha; mas está declinando no Reino Unido e na Itália, e cita que talvez essa observação sugira que a mais ampla categoria de “trabalho flexível” assume formas diferentes (autônomo, de meio expediente e temporário) em função da regulamentação fiscal e trabalhista dos países. O autor cita que o modelo

predominante de trabalho na nova economia baseada em informação “é o modelo de uma força de trabalho permanente formada por administradores que atuam com base na informação e por aqueles a quem Reich chama de “analistas simbólicos” e uma força de trabalho disponível que pode ser automatizada e/ou contratada/demitida/enviada para o exterior, dependendo da demanda do mercado e dos custos do trabalho”. CASTELLS (2000, p. 292).

Neste mercado de trabalho em mudança constante, a produtividade e a lucratividade cresceram, mas os trabalhadores ficaram cada vez mais dependentes das condições individuais de negociação. CASTELLS (2000, p. 299) conclui que, “as sociedades estavam/estão ficando aparentemente dualizadas, com uma grande camada superior e também uma grande camada inferior, crescendo em ambas as extremidades da estrutura ocupacional, portanto encolhendo no meio, em ritmo e proporção que dependem da posição de cada país na divisão do trabalho e de seu clima político.”

Desde a Primeira Revolução Industrial as inovações tecnológicas tem sido consideradas uma ameaça aos empregos, sobretudo nos períodos de crise. Mas, a realidade é bem mais complexa, sobretudo porque ao mesmo tempo, a inovação tecnológica e a elevação da produtividade, destroem produtos, empresas, atividades economias e empregos, mas, também criam novos produtos, empresas, empregos, inclusive novos setores ou atividades econômicas. (MATTOSO, 1998).

Observamos o questionamento de Mattoso sobre o motivo de atualmente a criação de novos postos de trabalho parecer perder para a destruição de empregos, e a resposta é que “quando a taxa de crescimento da economia não é suficiente para absorver os ganhos de produtividade, a quantidade de trabalho recua, seja porque o emprego diminui, seja porque reduziu-se a duração do trabalho-medida semanal, mensal ou anualmente ou os dois” (MATTOSO, 1998, p. 65).

A inovação tecnológica, sempre teve por objetivo maior elevar a produtividade e reduzir o trabalho vivo incorporado diretamente à produção. Mas, nem sempre se transformou em desemprego e precarização do mercado de trabalho, a exemplo, no pós-guerra, em que o desemprego praticamente desapareceu, mas para isso foi indispensável crescimento econômico, gastos públicos e redução da jornada de trabalho. (MATTOSO, 1998).

Sobre a Terceira Revolução Industrial, Sampaio, afirma que entre outros fatores, causou e tem causado efeitos, em sua maioria, perversos para os países subdesenvolvidos, entre eles a maior destruição de empregos do que de criação, desempregando grande número de trabalhadores pouco qualificados; a substituição de insumos tradicionais (aço bruto, cobre, algodão, etc.,) por modernos (fibra ótica, novas ligas metálicas, sintéticas, etc.), normalmente produzidos nos países desenvolvidos; a aceleração da obsolescência de processos e equipamentos, a indução das grandes empresas transnacionais a uma violenta reconcentração de capital, com enorme grau de monopolização e autonomia em suas atitudes dentro de todos os países subdesenvolvidos onde se instalam. (SAMPAIO, 1998). Observa este autor que na formulação de alternativas de projetos nacionais, o lado político, é mais difícil que o lado econômico e suas technicalidades.

Conforme Gusmão, o impacto das inovações tecnológicas sobre o emprego na ótica da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em relação ao elevado desemprego das economias centrais nos últimos vinte anos e sua relação com o vigoroso surto de inovação tecnológica e as reduzidas taxas de crescimento econômico no período, “fundamentam-se em concepções teóricas keynesianas por identificar o baixo crescimento como o principal responsável pela ocorrência e manutenção de níveis elevados de desemprego nos anos 80 e 90”. (GUSMÃO, 1999, p.74).

Nesse sentido, a OIT propõe a adoção de políticas públicas ativas que incentivem a retomada do desenvolvimento econômico, com o Estado assumindo algum nível de endividamento e déficit públicos, e defende que as políticas, fiscal e monetária, sejam ativas incentivando a atividade econômica, e conseqüentemente expandindo o emprego.

Segundo Gusmão, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem entre seus princípios básicos, a estabilidade econômica apoiada por política monetária e creditícia restritiva e pelo equilíbrio fiscal, um dos principais postulados do pensamento neoliberal, em grande medida ancorada nas concepções da teoria neoclássica. A instituição considera que fatores exógenos à dinâmica das novas tecnologias influenciaram na falta de impulso para um novo ciclo de expansão econômica e de emprego; defende a flexibilidade de todos os mercados (comércio de bens, serviços e de finanças). E a OCDE afirma que “a



desregulamentação representa, de fato, uma substancial redução do poder regulador do Estado e da autonomia de suas políticas sociais e econômicas”. GUSMÃO (1999, p.75).

Para a OCDE outra questão com respeito aos impactos do processo de inovação, é de que as tecnologias são desenvolvidas e difundidas por instituições humanas e os processos de desenvolvimento, seleção e aplicação são processos sociais. Então, os impactos da mudança tecnológica sobre o crescimento e emprego, são resultados de decisões /opções humanas, que provavelmente, tem por objetivo obter maior e mais rápida rentabilidade; e maior concentração de poder político e econômico. Outra consideração refere-se ao caráter da difusão tecnológica, concentrada e controlada por países, regiões ou grandes empresas; gerando uma distribuição desigual na potencialização da atividade econômica e do usufruto de seus benefícios. E ainda, a outra questão refere-se a diferente compreensão dos dois organismos quanto a desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho. Para a OCDE a desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho são fundamentais para a redução do desemprego em níveis aceitáveis, uma vez que a excessiva rigidez da desregulamentação e flexibilização, impõem limitações à criação de novos postos de trabalho. A OIT argumenta que a desregulamentação contribui para aumentar a precariedade das condições de trabalho, deterioração e diferenciação das rendas obtidas por eles, e não para uma queda significativa do desemprego. GUSMÃO (1999)

GUSMÃO (1999, p.76) conclui que “a retomada do desenvolvimento econômico e social sustentável é a via mais segura, senão única, para redução do desemprego, inclusive abrindo novamente a perspectiva do pleno emprego”, pois, a inovação e a difusão tecnológicas são intrínsecas e fundamentais para a expansão e acumulação capitalistas, e as políticas públicas de emprego, em sua maioria, são pontuais e pouco contribuem para diminuir o desemprego.

Segundo CARDOSO e GUEDES (1999), a tecnologia da informação tem aumentado a eficiência da produção (inovações de processo), em vez de promover inovações de produto, abertura de novos mercados e geração de empregos. Estes autores acreditam que é pouco provável que o aumento do desemprego seja evitado pela demanda extra, gerada automaticamente, pela inovação tecnológica. Fica a percepção de que “os impactos das inovações, ao mesmo tempo em que são

profundos, não são diretos, pois sofrem a mediação do desenvolvimento prévio e de variáveis políticas e sociais”. (CARDOSO e GUEDES, 1999, p. 48).

As mudanças significativas pelas quais passaram as economias avançadas nos anos recentes são citadas por KON (1998), entre elas, a internacionalização das atividades econômicas, a reorganização das firmas dominantes, a crescente integração da produção manufatureira com a de serviço, o incremento do uso da tecnologia microeletrônica, a demanda crescente da indústria por uma força de trabalho mais qualificada, porém com muitos trabalhos rotineiros sendo eliminados pela mudança tecnológica, a crescente complexidade e volatilidade do consumo, e uma mudança no papel da intervenção governamental, que se retirava de funções empresariais e restringia suas funções produtivas. Segundo KON (1998, p. 116) “essas transformações foram interpretadas como uma modificação da sociedade fordista, baseada na produção e consumo de massa em grande escala, apoiada pela demanda dos gastos governamentais para o gerenciamento de suas funções e para a Previdência e Saúde (principalmente nas nações mais avançadas, em que prevalecia o *welfare state*”.

Nos países avançados as mudanças ocorrem mais rapidamente, porém, há uma dinâmica similar de reestruturação nos outros países, com velocidade e intensidade menores, no sentido do crescimento de ocupações de serviços. MARSHALL e WOOD, citado por KON (1998), julgam que a crescente eminência dos serviços têm origem na crescente interdependência entre a produção de bens e serviços, pelo fato de que qualquer produto material ou de serviço é criado por uma seqüência complexa de trocas de materiais e de serviços, que envolve fornecedores e consumidores, incluindo subcontratados e consultores. E também o incremento do valor da especialização em serviços, que contribui para a manipulação de matérias-primas, informação, capital e trabalho, em qualquer atividade de produção ou consumo. Observamos o destaque de KON (1998, p.117) acerca da especialização em serviços “oferece não apenas um conhecimento técnico e material para os processos produtivos, mas também para qualificações organizacionais ou gerenciais, tendo em vista a forma pela qual as mudanças técnicas criam novas oportunidades para a exploração da especialização em serviços”. Portanto, cresce a absorção de trabalhadores nas atividades de serviços na medida do

desenvolvimento econômico, tanto nas ocupações dentro das empresas, como nos setores agregados.

Segundo KON (1998), o Brasil, de acordo com as estatísticas do Banco Mundial, apresenta um peso relativo de ocupados no setor terciário, equivalente à média dos demais países deste nível. Mas, as características das atividades de serviços e uma representatividade do Secundário, parecem indicar que a modernização está se introduzindo muito lentamente nessas atividades.

No ano de 1996, parte da perda de postos de trabalho do Secundário foi compensada pelo aumento de atividades no terciário (56%), e também de atividades agropecuárias (25%). Verifica KON (1998, p.119) que “a capacidade de geração de produto e de emprego revelada crescentemente pelos serviços em economias avançadas atinge níveis consideráveis, colocando em questão o papel representado por esses serviços no contexto da moderna economia, que tende a se caracterizar mais como uma economia de serviços”. E no Brasil, tais atividades podem absorver um número crescente de ocupados, pela capacidade de criação de ocupações autônomas ou no mercado informal da economia.

Com a crescente diminuição dos postos de trabalho e de busca por alternativas de sobrevivência, intensifica-se e diversificam-se cada vez mais iniciativas econômicas, a partir dos trabalhadores excluídos do mercado formal ou em vias de perder o emprego, surgindo categorias de trabalhadores autônomos, pequenos e micros empregadores.

## 4 OCUPAÇÕES AUTONOMAS

As categorias dos trabalhadores autônomos (também chamados de conta própria), dos empregadores e dos trabalhadores membros de cooperativas de produção compõem os auto-empregados; sendo que os casos de auto-emprego mais puros são representados pelos autônomos e pequenos e microempregadores, PAMPLONA (1998).

CHAHAD e FERNANDES (2002, p. 50), afirmam que “a informalidade do trabalho tem assumido diferentes características com o advento da globalização (...). Atualmente a informalidade inclui desde indivíduos originados da “exclusão social” até o trabalhador de alta qualificação participando do mercado de trabalho por meio de uma *job station* em sua própria residência.”

As micro e pequenas empresas têm sido caracterizadas como a mais importante fonte de geração de novos empregos. Em muitos países, o auto-emprego é considerado importante, para a prosperidade econômica, porque suas inovações geram crescimento econômico e também porque o auto-empregado cria empregos.

PAMPLONA (1998) questiona se o auto-emprego urbano é uma alternativa de trabalho que pode superar, com vantagens inclusive, os problemas gerados pelo declínio do emprego padrão (trabalho assalariado, permanente e em tempo integral) ou se não passa de uma das manifestações contemporâneas da precarização do trabalho.

O conceito de auto-emprego, para PAMPLONA (1998, p. 135), consiste em:

Uma situação de trabalho na qual o trabalhador independente controla seu processo de trabalho (atividade em si, matérias-primas, meios de trabalho); fornece a si próprio seu equipamento, o que permite que o proprietário dos meios de produção participe diretamente da atividade produtiva; sua renda não é previamente definida, pois dependerá de seu trabalho, de seu capital e da demanda direta do mercado de bens e serviços; seu objetivo primordial é prover seu próprio emprego (meio de subsistência) e não valorizar seu capital (acumulação de capital).

Muitas pessoas têm esperança de obter rendimentos mais altos no auto-emprego, mas nem sempre isso se concretiza, pois após a década de 70, houve um declínio nos rendimentos dos auto-empregados, de uma posição mais favorável para uma posição menos favorável com relação à média dos assalariados, e ampliada quando separamos o auto-emprego por gênero e ocupação. PAMPLONA (1998) cita

ARONSON, o qual informa que não há consenso na literatura acerca do por que dessa posição inferior do rendimento médio do auto-emprego em relação ao trabalho assalariado. Aronson sugere algumas hipóteses, como indivíduos com características menos competitivas para o mercado estariam procurando o auto-emprego; o crescimento das oportunidades do auto-emprego estaria concentrado em setores e ocupações de mais baixo retorno, enquanto oportunidades para trabalhadores assalariados estariam surgindo em setores e ocupações mais bem remunerados; mesmo com dotações de capital humano e motivação para o trabalho equivalente entre auto-empregados e assalariados, as imperfeições do mercado produziriam um rendimento menor para os primeiros; os auto-empregados, por causa de informações de mercado imperfeitas, acabariam por subestimar a quantidade de capital necessária para sustentar sua empresa além de sua infância, superestimariam suas habilidades gerenciais e sua experiência e não adquiririam os conhecimentos necessários sobre o mercado para seu produto, o que refletiria em baixos rendimentos e alta mortalidade dos pequenos negócios.

A grande heterogeneidade entre os auto-empregados (profissionais liberais, faxineiras, cabeleireiros, etc.); as diferenças de horas trabalhadas, o volume de capital empregado, podem explicar a maior dispersão do rendimento dos auto-empregados do que do rendimento dos assalariados. Também, os auto-empregados, em sua maioria, não participam de sindicatos e dispõem, portanto de pouco poder de barganha. Não dispõe de mecanismos de proteção social, como o seguro desemprego, bem como de outros que protegem contra atitudes discriminatórias de raça e sexo. E, portanto, os auto-empregados vivem uma situação de risco, de trabalho mais instável, em termos de rendimento e tempo de permanência no emprego. PAMPLONNA (1998).

Mas, alguns fatores afetam as chances de um indivíduo manter ou obter sucesso no auto-emprego, entre eles, as características individuais do fundador do negócio; a própria natureza desse negócio; as condições de competição, e participar de redes de subcontratação e de relações comerciais entre pequenas empresas e também com grandes unidades empresariais, como ocorre no Japão e na Itália. BRYSON e WHITE, citados por PAMPLONNA (1998), afirmam que mesmo admitindo que as pesquisas sobre esse tema ainda sejam inconclusivas, alguns fatores como o maior tempo de experiência do auto-empregado no setor ou subsetor em que está

atuando; qualificações técnicas e profissionais; negócios que objetivam o mercado nacional em detrimento do local, negócios que ocupam um “nicho” mercadológico; que atendam poucos, mas grandes clientes, provocam chances de sobrevivência.

Sobre este assunto, CACCIAMALI, citada por PAMPLONA (1998, p. 85), os pequenos negócios, tendo em vista suas limitações de capital, capacidade gerencial e sua atuação em mercados mais competitivos, não cumprem ou não podem cumprir certas regulamentações existentes, colocando o pequeno proprietário (o auto-empregado) na ilegalidade (exemplo: não pagamento de impostos, desrespeito a normas sanitárias, trabalhistas, ecológicas e outras), o que dificulta a celebração de contratos mais sólidos, participação em licitações e obtenção de crédito.

Como vantagens do auto-emprego, Pamplona cita a ampliação das oportunidades de participação das pessoas no mercado de trabalho e o aumento da capacidade da força de trabalho de se adaptar a mudanças macro e microeconômicas.

Segundo PAMPLONA (1998, p.145):

Alguns indivíduos deslocados do assalariamento em virtude da desativação de plantas industriais, obsolescência tecnológica, problemas de saúde ou aposentadoria compulsória têm se tornado auto-empregados como forma de obter alguma renda e/ou manter a auto estima. Indivíduos com desvantagens no domínio da língua local, como imigrantes ou discriminados por conta de etnia ou sexo têm usado o auto-emprego como meio de ganhar a vida.

O auto-emprego pode se constituir em alternativas para aqueles que já dispõem de certos recursos e de boa inserção social, mas para os mais fragilizados socialmente, o assalariamento representa uma condição mais favorável. Para os mais fragilizados o auto-emprego se colocaria “como uma forma de resistência a adversidades ainda maiores e não como mecanismos que viabilizasse ascensão social, como antes tinha sido o assalariamento”. PAMPLONA (1998, p.157).

Então, as ocupações, a jornada de trabalho e a norma salarial são eixos estruturais presentes no conteúdo dos sistemas nacionais de relações de trabalho que também sofreram mudanças.

## 5 AS MUDANÇAS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

DEDECCA (1998) analisa que nos anos 50 e 60, países capitalistas avançados foram capazes de associar crescimento da produção e aumento da produtividade com desenvolvimento e democratização das relações de trabalho. E que nos anos 70 houve uma recusa crescente em fazer novas concessões nesse campo. Tanto os EUA como a Europa, contestaram (empresas e governos) os sistemas nacionais de relações de trabalho que haviam sido estabelecidos nos anos de ouro do pós-guerra.

O aumento do desemprego no início da década de 80 e as perspectivas negativas para o futuro do emprego enfraqueceram os sindicatos. Nos primeiros anos da década de 80, com elevada instabilidade econômica, ocorreram mudanças nas relações de trabalho subordinadas às decisões de reengenharia das plantas produtivas, pela urgência das grandes empresas de melhorar seus níveis de produtividade, provocada pela modernização produtiva centrada na questão tecnológica. (DEDECCA, 1998). No período de 85 a 90, iniciou-se expansão na economia internacional sustentada pela recuperação norte-americana, com nova etapa de reorganização produtiva associando-se a introdução de novos equipamentos a inovações organizacionais.

Três eixos estruturais estabeleceram os conteúdos dos sistemas nacionais de relação de trabalho: as estruturas ocupacionais, a jornada de trabalho e a norma salarial. (DEDECCA, 1998). O movimento recessivo, (a partir do final de 1989), num contexto de acirrada competição nos mercados nacionais e internacionais, exigiu das empresas um comportamento que minimizasse os efeitos da queda abrupta do nível de atividade; como por exemplo, a diminuição das restrições para a contratação por tempo determinado e/ou parcial e a redução dos custos de contratação e demissão de mão-de-obra. As empresas teriam ampla capacidade em alocar trabalho, manejar a jornada de trabalho e ordenar os salários. As dificuldades passaram a ser reguladas pelo Estado, (mesmo que limitada), e não mais atribuídas a negociações coletivas. (DEDECCA, 1998).

Para OLIVEIRA (1998, p. 191), há um clima de profunda insegurança entre os trabalhadores, além de sérias dificuldades para a atuação das organizações sindicais e destaca :

O forte dualismo entre trabalhadores que desfrutam de garantias legais quanto aos seus postos de trabalho e aqueles que estão sujeitos a relações extremamente precárias; o desemprego estrutural, que está debilitando o poder de negociação sindical e fazendo com que a concorrência entre os próprios trabalhadores passe a contar mais no cálculo das políticas econômica e salarial; o declínio da população industrial e do trabalho manual, que está afetando diretamente o cerne da cultura e da experiência sindical, baseadas nos setores tradicionais da indústria; o aumento relativo do emprego nos serviços , que está levando ao aparecimento de indivíduos totalmente alheios a ideais coletivos, que valorizam seu saber individual em detrimento dos laços tradicionais de solidariedade da classe trabalhadora; a segmentação, a diferenciação e a pluralidade de status ocupacional, que tornam cada vez mais complexa e difícil a representação, por meio dos sindicatos, dos interesses do conjunto dos trabalhadores.

E diante destas transformações, como tem se comportado o mercado de trabalho brasileiro e quais são as alternativas de enfrentamento pela política pública de emprego, trabalho e renda?



## **CAPÍTULO II – O MERCADO DE TRABALHO E A POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO NO BRASIL**

### **1 O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO**

- **PERÍODO ANTERIOR A 1960**

BORGES e VIEIRA (2000) citam que, em meados do século 19, a estrutura da economia brasileira não diferia muito das de três séculos anteriores, pois a base produtiva era a grande lavoura e o trabalho escravo. Nos quatro primeiros séculos da história econômica brasileira, havia alto grau de desigualdade da renda, pois a propriedade da terra, um dos principais fatores de produção em economias pré-industriais, era altamente concentrada e o trabalho assalariado só ganhou importância relativa a partir do último quartel do século 19. Na segunda metade do século 19, houve a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, forçada pela proibição do tráfico de escravos africanos em 1850, pela posterior abolição da escravidão no Brasil em 1888 e, em grande parte, facilitada pela freqüente imigração de trabalhadores livres vindos da Europa na segunda metade do século 19 e início do século 20, atraídos pela expansão cafeeira e pelo início de desenvolvimento industrial no Brasil.

Para BAER, citado por VIEIRA e BORGES (2000), a Primeira Guerra Mundial e a grande depressão dos anos 30, representaram considerável impulso para o surgimento de uma base industrial mais duradoura no País. O atraso do processo de industrialização no Brasil deve-se, em grande parte, à política mercantilista portuguesa, que proibia o desenvolvimento de qualquer tipo de indústria na colônia. Vários tipos de indústria surgiram no final do século 19, mas, até a segunda década do século seguinte, poucas delas haviam se estabelecido solidamente.

Para SUZIGAN, citado por Vieira e Borges (2000), somente a partir da década de 30 a política econômica brasileira passou a adotar medidas visando explicitamente à indústria, estimulado inicialmente pela política cambial, cujo objetivo era controlar desequilíbrios externos, mas, que foi favorável à indústria. Outros instrumentos foram utilizados, como a concessão de financiamento de longo prazo e

a participação direta do governo como empresário, em grandes empreendimentos na indústria de base (siderurgia, mineração, química, motores pesados, energia elétrica). Na década de 50, foram adotadas políticas explícitas para acelerar a industrialização do País, como: tarifa aduaneira efetivamente protecionista, incentivos ao capital estrangeiro para acelerar a implantação e o desenvolvimento de indústrias de ponta, e incentivos fiscais regionais ao desenvolvimento industrial.

Entretanto, segundo LACERDA, citado por VIEIRA E BORGES (2000), o modelo de industrialização adotado após os anos 30, era concentrador por suas próprias características, pois criava uma base industrial diversificada e intensificava a urbanização, agravando-se as disparidades de renda e as desigualdades regionais. Ao longo do período 1930/60 a economia brasileira experimentou taxas de crescimento econômico relativamente elevada; o PIB cresceu mais de 4,0% no período 1939/47; 7,0% no período 1950/55 e foi superior a 8,0% no período 1955/60.

Com relação ao mercado de trabalho, ALMEIDA, também citado por VIEIRA e BORGES (2000, p. 301), destacou que “a taxa de absorção de mão de obra na “prestação de serviços” foi superior à dos demais setores da economia na década de 50, e isso decorreu da maior urbanização e do aumento da participação feminina na força de trabalho”. Para Almeida, as tendências setoriais de emprego naquela década foram no sentido de ampliar a participação dos salários na renda gerada na economia, por conta da elasticidade de substituição entre capital e trabalho maior em serviços que na indústria.

- PERÍODO 1960/1990

No início da década de 60, a taxa de crescimento da economia brasileira (PIB) foi um pouco superior a 8,0% no período 1965/75, esteve pouco acima de 7,0% no período 1975/80 e caiu para valores entre 1,0 e 2,0% na década de 80 (AZZONI, citado por VIEIRA e BORGES, 2000). Com o aumento dos preços do petróleo, a partir de 1973, o governo optou por manter as taxas de crescimento dos anos anteriores via endividamento externo; e em 1979 a economia brasileira começou a sofrer as conseqüências: a taxa de inflação crescente, o pagamento de juros e amortizações da dívida externa atingiam cerca de 70% do valor das exportações. E ao longo da década de 80, com o propósito de superar a crise no

período de 1982/84, houve negociação com o Fundo Monetário Internacional (FMI) buscando reequilibrar as contas externas e reduzir a inflação; e teve caráter recessivo. No período 1986/89, na segunda estratégia, foram implantados vários programas não-recessivos de estabilização, buscando-se também reduzir a inflação, mas de forma a minimizar os efeitos sobre a distribuição de renda e o nível de produção (BORGES e VIEIRA, 2000).

Mas, a inflação se tornou particularmente problemática a partir da década de 80, com taxas acima de 100% ao ano. Nos anos de 1988 e 1989, a inflação tornou-se um fenômeno permanente, e passava a afetar menos a pobreza do que o desemprego, isto é, “a elevação deste, à época da implementação das estratégias restritivas de combate à inflação, aumentou o nível de pobreza”. (BORGES e VIEIRA, 2000, p. 305).

- DÉCADA DE 1990

Na década de 90, destacam-se: a maior abertura da economia (redução de tarifas); a estabilização dos preços conseguida com o Plano Real, implementado em 1994; início de um processo de grandes transformações, com investimento em tecnologia visando o aumento da produtividade, cuja consequência principal foi a elevação da taxa de desemprego, especialmente no setor industrial. Os efeitos do Plano Real foram uma “queda relativamente brusca e rápida da taxa de inflação e aumento substancial do PIB, nos primeiros meses após sua implantação, causado pelo crescimento da demanda, principalmente pela elevação do consumo das camadas de baixa renda até meados de 1995”. (BORGES e VIEIRA, 2000, p. 309).

Em seguida, houve redução no ritmo da taxa de crescimento do PIB e aumento da taxa de desemprego, principalmente após 1996, apresentando danos nos ganhos de renda real dos mais pobres, nos primeiros meses do plano. O ajuste das empresas ao ambiente de abertura econômica, e as baixas taxas de crescimento econômico têm levado ao aumento das taxas de desemprego, o que tende a piorar a distribuição pessoal da renda.

POCHMANN (2001, p. 40), ressalta que a economia nacional perdeu sua tradicional dinâmica de alto crescimento econômico sustentado na ampla geração de vagas, uma vez que “os empregos qualificados foram reduzidos, em parte, pela

ampliação das importações, pela ausência de novos investimentos e pela reformulação do setor público, além de pelas baixas taxas de expansão do produto". O autor alerta que o Brasil precisa rever sua integração passiva e subordinada à economia mundial, para não continuar regredindo nas posições anteriormente conquistadas pelo trabalho.

Segundo OLIVEIRA (1998) acumulam-se, nas cidades, grandes massas de "população excedente" (trabalhadores informais) e a própria dinâmica da acumulação capitalista, cria-lhes oportunidades com pequenas atividades mercantis. Mas, tornou-se grande a miséria nessa camada social, nos locais onde há elevado número de trabalhadores informais e reduzida renda gerada pelas atividades capitalistas. Por outro lado, aumentou a participação do trabalho assalariado e progressivamente a pobreza urbana passou a estar associada aos baixos salários. Ou seja, "no período de rápido crescimento, começava a predominar na massa dos pobres das cidades os assalariados e não os autônomos do mercado informal. A oferta ilimitada de trabalho é até hoje condição para a manutenção dos salários em níveis baixos". (OLIVEIRA, 1998, p. 120).

Algumas circunstâncias explicam a distribuição de renda no Brasil, país onde há um grande descompasso entre a capacidade de produzir riqueza, o grau de desenvolvimento das forças produtivas e as manifestações de pobreza. Segundo OLIVEIRA (1998), dada à flexibilidade dos contratos e do bloqueio da ação sindical, vigora no Brasil a associação entre baixos salários e excedente de mão-de-obra. E ainda, com instabilidade no emprego muitos trabalhadores ficam impedidos de acesso aos planos de carreira e qualificação profissional, o que provoca grande diferenciação entre os assalariados, havendo também desigualdade de renda entre proprietários e não-proprietários.

Os recursos do Estado, após 1964, foram preferencialmente utilizados para estimular o crescimento econômico e não para a área social. Na área rural, apesar do predomínio da grande propriedade, reproduz-se a pequena propriedade e, em certos casos, colonos ou trabalhadores rurais sem terra puderam se tornar proprietários. Na área urbana, o rápido crescimento econômico criava grande número de postos de trabalho de classe média nas burocracias das grandes empresas privadas ou do setor público; de pequenas e médias empresas, (cujos proprietários nas regiões dinâmicas auferiam altas rendas); e, alguns dos próprios

autônomos do setor informal, conseguiram expressiva elevação em seus ganhos. (OLIVEIRA, 1998).

POCHMANN (2000) acrescenta que o desassalariamento, quando comparado com a evolução ocupacional ao longo do século 20 no Brasil, e a perda de participação do emprego assalariado no total da ocupação, indicam uma mudança substancial na estrutura ocupacional. A dinâmica do emprego com carteira assinada indica uma grave crise do emprego assalariado. As relações de trabalho no Brasil ainda permanecem subordinadas tanto ao conjunto de leis trabalhistas e sociais implementadas nos anos 30 como ao funcionamento do mercado de trabalho (excedente estrutural de mão-de-obra e elevada rotatividade ocupacional); e quanto mais fragmentado e descentralizado o sistema de negociações coletivas, maior a possibilidade de os frutos do crescimento econômico ser inadequadamente distribuídos.

Segundo HENRIQUE (1998), houve uma desconcentração regional da produção econômica, principalmente industrial, entre 1970 e 1985, provocando transformações na estrutura econômica da ocupação, ocasionando o aumento expressivo da população em pequenas e médias cidades, gerando, portanto, novas demandas por bens e serviços, favorecendo desta forma a ampliação de atividades e ocupações no comércio, em vários serviços e nas indústrias leves de âmbito local. Pelas informações da PNAD, no período 1992/95, as ocupações que mais cresceram foram o assalariamento com e sem registro em carteira de trabalho em estabelecimentos muito pequenos (com menos de cinco empregados), o emprego doméstico e a ocupação por conta própria. Estas ocupações, somadas ao trabalho sem remuneração em 1995, representavam cerca de 48% da estrutura ocupacional não-agrícola, sendo estas as que ofereceram maiores oportunidades de inserção para os trabalhadores com mais baixo nível de escolaridade, embora tenha havido uma melhora no perfil de escolaridade dos ocupados em todas as posições na ocupação. Já o assalariamento com registro em carteira de trabalho nos estabelecimentos com mais de cinco empregados e o emprego público representavam aproximadamente 51%.

Para HENRIQUE (1998), a perda de capacidade de geração de empregos estruturados na década atual está associada a uma reestruturação regressiva da base produtiva e do próprio Estado, e é acentuada pelas severas restrições

impostas à expansão da economia pelos crescentes desequilíbrios. As pequenas e médias empresas em geral, têm seu espaço restringido, premidas ainda pela entrada de concorrentes externos e pelo aumento da concentração econômica em várias atividades, inclusive comerciais e de serviços. Especificamente na indústria, sobressaem os resultados negativos da abertura comercial e da modernização das grandes empresas (fortemente dominadas por decisões de racionalização e pela introdução apenas pontual de novas gerações de equipamentos flexíveis) sobre o valor agregado, as cadeias produtivas e a produção doméstica, acabam conduzindo a uma redução do estoque de empregados e diminuindo sua capacidade de geração de empregos.

A privatização do setor produtivo estatal também está conduzindo, previamente ou a partir da gestão privada desses negócios, a uma redução de empregados, além do seu próprio desmonte, reformas administrativas, deterioração de gastos, com efeitos negativos sobre o emprego em serviços públicos essenciais. Na reestruturação do sistema financeiro, amplificada ainda pela crise bancária no período mais recente, ocorre o mesmo resultado.

Desde a segunda metade da década de 80, com a queda da ocupação agrícola, que, entre 1992 e 1995, diminuiu cerca de 0,6% ao ano, e só não foi maior devido ao aumento das ocupações em tempo parcial e para autoconsumo; cresceu a pressão sobre a ocupação urbana. Se forem considerados apenas os ocupados que trabalham mais de 15 horas semanais e excluída a ocupação para autoconsumo, teria ocorrido uma redução de cerca de 460 mil ocupações agrícolas nesse período, concentrada nos ocupados com domicílio rural (SILVA, citado por HENRIQUE (1998). Aumentaram as importações e houve a desarticulação da produção em diversos segmentos agrícolas; além de continuar avançando a modernização da agricultura. Segundo HENRIQUE (1998), esse movimento está associado a uma crise agrícola desencadeada pelo Plano Real.

O desemprego generalizado e o baixo crescimento do emprego assalariado estrutural, disponibilizam um significativo número de potenciais prestadores de serviços, que podem se tornar assim mais baratos e até mesmo de melhor qualidade, realizados por uma população heterogênea. Mas, segundo HENRIQUE (1998), há limites para continuar acomodando-os em atividades não-estruturadas empresarialmente ou no trabalho para famílias; e o aumento da disputa pelas

oportunidades existentes tende a ampliar a desigualdade de inserção e rendimento nessas atividades. A maioria insere-se em condições ainda mais precárias e com menores rendas e uma minoria consegue obter remunerações elevadas.

A estabilidade de preços trazida pelo Plano Real, com a drástica queda do imposto inflacionário e com o fim da instabilidade dos níveis reais de rendimento corrente, contou com forte apoio popular, pois era possível prever e até mesmo consumir bens duráveis, porque houve uma queda dos preços relativos da cesta básica de alimentos e uma ampliação do crédito ao consumo. Mas, “a mera estabilidade de preços não é condição suficiente para superar nosso quadro de desigualdade e pobreza, e nem mesmo sua condição inicial na medida em que ela própria envolve a ampliação do desemprego e da instabilidade estrutural da economia brasileira”. (HENRIQUE, 1998, p. 107).

Segundo THEODORO (2004), a ação estatal sobre o mercado de trabalho brasileiro evidenciou-se pela idéia do crescimento econômico como a única política de emprego relevante, mas as taxas de crescimento da força de trabalho atingem níveis elevados, aumentam as atividades informais assim como das taxas de desemprego. Desta forma, mantem-se as desigualdades e suas conseqüências: a pobreza, o desemprego, a informalidade; e a ação estatal precisa ser efetiva para enfrentar (e reverter) esses problemas.

## 2 POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL

A intervenção do Estado no mercado de trabalho teve origem no modelo do Estado do “Bem Estar Social”, ou seja, do pós-guerra até meados dos anos 70, com caráter “passivo” (de provisão de renda e de benefícios de cunho assistencialista). Essa intervenção se expandiu para políticas “ativas” de emprego, através de um amplo sistema previdenciário e de serviços públicos de emprego. As políticas ativas de mercado de trabalho, conforme definição da OIT, citadas por VALLE (1998, p. 228), “são as que propiciam ao governo atuar sobre a oferta e demanda por trabalho. A intervenção do Estado por meio dessas políticas objetivam melhorar o funcionamento do mercado de trabalho e assegurar maior igualdade de oportunidades, quer estruturando o processo de ajustamento entre oferta e procura, quer melhorando as oportunidades de reintegração de grupos menos favorecidos”.

A Convenção 88 da OIT, que trata da Organização do Serviço de Emprego, ratificado pelo Brasil, estabelece que cada país-membro deve manter um sistema público e gratuito de emprego, formado por uma rede de escritórios locais ou regionais, com a participação de entidades representativas dos empresários e trabalhadores, e tendo como principais atribuições “intermediar os trabalhadores na busca de emprego; orientar e propiciar formação ou readaptação profissional; recolher e coletar sistematicamente informações sobre o mercado de trabalho; colaborar para a administração do seguro-desemprego e de outras medidas destinadas a amparar os desempregados”. (VALE, 1998, p. 229).

As políticas de emprego, segundo POCHMANN (1998), nos países subdesenvolvidos, transformaram-se em políticas para o mercado de trabalho, através de ações descentralizadas e de recursos focalizados para as parcelas específicas da população desempregada ou pertencente ao chamado setor informal.

Para MORETTO (1999), a conformação das políticas de emprego, origina-se com a consolidação do programa seguro-desemprego em 1986, confirmado na Constituição de 1988, que previu também a formação de um fundo público destinado a garantir os recursos necessários à concessão do benefício aos desempregados, efetivado no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A partir da criação do FAT pode-se implementar programas que visam a proteção do trabalhador desempregado, provendo-lhe rendimentos temporários para seu sustento e recursos



para que ele possa estabelecer-se por conta própria, até que consiga empregar-se ou obter nova ocupação, passando pela qualificação/requalificação profissional. (MORETTO, 1999).

Para AZEREDO (1998), no Brasil, os problemas decorrentes do novo paradigma tecnológico, da abertura dos mercados e da globalização financeira, se superpõem aos problemas do atraso (alto grau de informalização e de precariedade das relações de trabalho, desigualdade social, deficiências no sistema de proteção social, baixíssimo nível de escolaridade da força de trabalho, etc.); pois a dualidade e a heterogeneidade do mercado de trabalho são problemas histórico-estruturais do mercado de trabalho. Cerca de 50% da força de trabalho é constituída por trabalhadores sem contrato formal de trabalho ou que trabalham por conta própria. Mesmo dentro de cada região, há diferenças quando comparados empregados do setor de serviços com os alocados no setor industrial. Por isso, “as políticas públicas de emprego devem compreender um conjunto amplo e diversificado de instrumentos, atuando de forma integrada e articulada.” (AZEREDO, 1998, p.67).

CACCIAMALI, SILVA e MATOS (1998), afirmam que as ações do Sistema Público de Emprego (SPE), devem complementar e corrigir imperfeições impostas pelo crescimento econômico sobre o mercado de trabalho; disponibilizando informações que indiquem alternativas para o reingresso do trabalhador. Historicamente, os programas vêm sendo alterados, ou seja, de abordagem protetiva para orientações e estratégias pró-ativas, e por isso, os SPEs de diferentes países e localidades vêm crescendo um programa adicional ao sistema constituído da criação de empregos temporários junto ao setor público, não permitindo a exclusão de longa duração. Afirmam os autores que o plano macroeconômico colocado em prática pelas administrações federais (do Plano Real até o momento presente) restringe a obtenção de maiores taxas de crescimento econômico, reduzindo, portanto, a criação de postos de trabalho, fato que limita a atuação das políticas de emprego, intervindo quase que exclusivamente no aprimoramento do funcionamento do mercado de trabalho e na empregabilidade do trabalhador, mas o SPE gera informações e aumenta a probabilidade do indivíduo empregar-se .

Especificamente a SETP, criada em 2003, apresenta as políticas estaduais da assistência social e do trabalho e emprego, na gestão 2003-2006, definindo política pública de trabalho e emprego, como o conjunto de programas, projetos e

atividades relacionadas ao Sistema Público de Emprego, destinados à habilitação de trabalhadores desempregados ao Seguro-Desemprego; a inserção de trabalhadores desempregados no mercado de trabalho; ao aumento de chances de colocação de trabalhadores no mercado, através da prestação de serviços de intermediação da força de trabalho, qualificação profissional e social; geração de novas oportunidades de trabalho, emprego e renda, mediante o apoio ao desenvolvimento do empreendedorismo, do associativismo, acesso ao crédito e outros mecanismos; ao vislumbre de potencialidades regionais/locais e de novas tendências do mercado de trabalho, utilizando-se de recursos do FAT e pautando-se por normas e diretrizes do MTE e do Conselho Deliberativo do Trabalho e Emprego (CODEFAT).

Duas secretarias nacionais, vinculadas ao MTE, têm relação direta com o SPETR. Uma relacionada especificamente com o SINE e a outra, com as atividades de Economia Solidária.

A SETP conta na sua estrutura organizacional, na área do trabalho e emprego, com cinco coordenadorias e um núcleo de coordenação: O Núcleo de Coordenação Estadual do Sistema Nacional de Emprego (CESINE), a Coordenadoria do Seguro Desemprego (CSD), a Coordenadoria de Intermediação de Mão-de-Obra (CIM), a Coordenadoria de Qualificação Profissional(CQP), a Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda (CGE), a Coordenadoria de Estudos, Pesquisas e Relações de Trabalho (CRT).

Na esfera regional, a operacionalização do SPETR cabe aos Escritórios Regionais, localizados em 18 municípios-sede de região no Estado, tendo cada um, sob sua jurisdição, um grupo entre 9 e 36 municípios. Na esfera municipal, o SPETR é operacionalizado por unidades operacionais denominadas agências ou postos do trabalhador e agentes municipais do trabalho, responsáveis por articular o conjunto de ações da SETP com as prefeituras municipais, entidades sindicais, associações empresariais, entidades executoras contratadas pela SETP, conselhos municipais do trabalho e outras parcerias, sob a coordenação, supervisão e assessoramento técnico da SETP, por seus escritórios regionais.

As Unidades Operacionais do SPETR, denominadas Agencias do Trabalhador, são estruturadas com sede, equipamentos e pessoal colocado à disposição, responsáveis pela operacionalização do conjunto de atividades que compõem o SPETR, no Paraná, como: intermediação de mão-de-obra, seguro-

desemprego, formação profissional, geração de emprego e renda, estudos do mercado de trabalho e outros. Cabe ainda às Agências do Trabalhador apoiar o respectivo Conselho Municipal do Trabalho, exercendo sua secretaria executiva, e ser referência e instrumento para os escritórios regionais da SETP na implantação e acompanhamento dos programas /atividades.

O aparato institucional de controle social no âmbito do SPETR, além da estrutura operacional, conta com uma estrutura política de controle social, instrumento de gestão compartilhada das políticas públicas, constituída por conselhos, nas três esferas de governo. Na esfera federal, vinculados ao MTE, existem dois conselhos relacionados ao SPETR: o CODEFAT e o Conselho Nacional de Economia Solidária. O CODEFAT é um órgão colegiado, de natureza deliberativa, composto de forma tripartite e paritária por representantes de entidades nacionais de trabalhadores, empregadores e do poder público, que tem por finalidade consubstanciar na esfera federal, a participação da sociedade organizada na administração do SPETR, na qualidade de gestor dos recursos do FAT e atuando como definidor de diretrizes para os programas voltados à inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. O Conselho Nacional de Economia Solidária tem por finalidade garantir a participação dos segmentos organizados da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas de Economia Solidária, de forma articulada com as demais instancias de políticas de trabalho e renda.

Na esfera estadual, o Conselho Estadual do Trabalho, tem caráter permanente e deliberativo, composto de forma tripartite e paritária por representantes estaduais de entidades de trabalhadores, empregadores e do poder público. Tem por finalidade principal estabelecer diretrizes e prioridades para as políticas de emprego e relações de trabalho, no âmbito estadual.

Na esfera municipal, os Conselhos Municipais do Trabalho, tem igualmente caráter permanente e deliberativo e composição tripartite e paritária de representantes de entidades municipais de trabalhadores (sindicatos), empregadores (associações comerciais, industriais e agrícolas, clubes, lojistas, sindicatos patronais) e do poder público (representantes legais de órgãos do executivo municipal).

No âmbito da política pública do trabalho, emprego e renda, a SETP enfrenta alguns desafios (PARANÁ, 2003-2006), como a ampliação do foco do Sistema Público de Emprego para Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda; a maior articulação entre as políticas públicas passivas e ativas; a participação ativa na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento econômico do Estado; o estabelecimento de parcerias compromissadas; a universalização do acesso às políticas públicas de trabalho, emprego e renda, e adequação de instrumentos e de posturas.

Na ampliação do foco do sistema, o trabalho, emprego e renda constituem um trinômio com três dimensões distintas, porém complementares, que integram o SPETR. O trabalho, entendido no seu sentido mais abrangente como direito individual ao livre acesso e exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão atendidas as exigências legais de formação ou qualificação profissional. O emprego, como a relação que se consolida em contrato de trabalho caracterizado pela natureza não eventual, subordinação e salário, ou seja, vínculo empregatício. A renda, auferida pela alienação do produto do trabalho, consubstanciado em bens ou serviços, mediante autogestão ou gestão solidária da própria força de trabalho associada a outros fatores de produção, incluindo formas de renda obtidas sem o trabalho direto, como os rendimentos de aplicações financeiras, previdência social, programas de renda mínima e outras.

No âmbito das políticas públicas de trabalho, emprego e renda, as políticas passivas são aquelas destinadas a proteção dos trabalhadores desempregados, ou em faixas salariais mais baixas, mediante o Seguro-Desemprego, abono salarial, programas de renda mínima e também ações assistenciais emergenciais. As políticas ativas são constituídas por ações de natureza estruturante, capazes de garantir a auto-suficiência da população, composta por ações de apoio a investimentos, acesso ao crédito, qualificação profissional, apoio ao empreendedorismo, às formas de economia solidária e iniciativas similares, além de medidas de natureza macroeconômica, de incentivos fiscais e outras. O desafio consiste em articular e/ou integrar as políticas ativas ou estruturantes e as passivas ou emergenciais de modo que beneficiem direta ou indiretamente o público alvo em questão.

Em decorrência da própria natureza das atribuições do MTE, o SPETR se restringe às atividades de natureza programática, mas é fundamental participar ativamente da formulação e implementação de políticas de desenvolvimento econômico do Estado, realizada mediante a articulação intersetorial com órgãos de pesquisa e instituições envolvidas com o estudo e a interpretação de dados e informações que possibilitem a compreensão da realidade e a implementação de políticas de desenvolvimento sustentável, integradas com as potencialidades regionais/locais. Este é o papel fundamental dos conselhos do trabalho, que precisam do conhecimento da realidade onde se pretende atuar na busca de soluções efetivas.

No estabelecimento de parcerias, com prefeituras municipais, entidades de assistência técnica, entidades sindicais ou associativas de trabalhadores ou empregadores, universidades e outros, é preciso ter engajamento em projetos também de iniciativa própria, de modo que representem a soma de esforços e de experiências acumuladas na área de atuação, isto é, parcerias mais estáveis e comprometidas com a causa.

Ampliar a universalização do acesso às políticas públicas de trabalho, emprego e renda àqueles que não tem o perfil de escolaridade e profissionalização exigido pelo mundo do trabalho atual, é um grande desafio para o SPETR, que deve preparar o cidadão para estar, no mínimo, apto a ser cliente potencial das políticas públicas de trabalho e renda.

A SETP, ao apoiar o microempreendedorismo e a economia solidária, tem como desafio propugnar para que os mecanismos de crédito popular (Banco Social, Proger, cooperativas de crédito), os programas de assessoria técnica, tecnológica, gerencial, jurídica, mercadológica e outras, os programas de qualificação do trabalhador, os instrumentos de diagnósticos sobre potencialidades de desenvolvimento regional/local e todos os outros programas, serviços e mecanismos de apoio se adequem, cada vez mais, às necessidades dos microempreendedores, formais e informais, bem como aos trabalhadores autogestionados.

A SETP adota uma postura de valorização do ser humano, o que implica na adoção de práticas emancipatórias, que favoreçam o despertar da consciência crítica, estimulem a organização e facilitem o acesso ao conhecimento e ao exercício pleno dos direitos de cidadania. A organização associativo-cooperativa,

comunitária ou sindical dos usuários não deve ser condição para o acesso aos programas da área do trabalho, mas sem dúvida, é instrumento importante de superação do paternalismo e de mudança das condições de vida.

## CONCLUSÃO

Seguindo os autores citados, pelo pensamento econômico dominante, a ampliação do livre comércio e da globalização financeira, deveria assegurar um novo período de crescimento e de desenvolvimento econômico. No entanto, observam-se incertezas e instabilidade econômicas e financeiras internacionais, crescente subordinação dos capitais produtivos à dinâmica financeira, retração dos investimentos e fraco crescimento econômico.

São menosprezadas as formas de regulação pública e privilegiadas as privadas. Na profunda concorrência capitalista, há maior concentração e centralização do capital, tanto nos setores produtivos, bancários e financeiros, o que concede maior importância ao papel das grandes corporações internacionais dominando os principais mercados.

O mundo passa por profundas transformações e as tecnologias de ponta são monopolizadas por poucos países centrais, mais interessados em exportar seus produtos, do que em transferir as tecnologias e produzir nas áreas periféricas. Nos últimos anos ocorreram mudanças na base técnica da produção e na organização do trabalho, associado às novas exigências de aumento da produção e de maior competitividade externa.

Acentuou-se a tendência ao desemprego estrutural, e de longa duração, ao aprofundamento das desigualdades e à precarização do emprego e das relações de trabalho.

A partir da década de 80, o crescimento da economia deixa de ser suficiente para a geração de novos postos de trabalho requeridos pela população economicamente ativa em busca de ocupação; observa-se uma diminuição da quantidade de emprego gerada para cada unidade de produto ou de investimento realizado.

Os processos produtivos estão em constante transformação e as mudanças tecnológicas criam novas oportunidades para a exploração da especialização em serviços.

Porém, a crise do assalariamento atinge os mais pobres e a capacidade do auto-emprego, para enfrentá-la, parece bastante reduzida. O auto-emprego é uma forma de resistência à adversidade e não um mecanismo de ascensão social, como

foi o assalariamento. O auto-emprego tende a ser uma situação de trabalho mais instável e de risco, porém, amplia as oportunidades de participação das pessoas no mercado trabalho.

Através dos autores apresentados, concluímos que os problemas do mercado de trabalho são complexos e certamente não serão definitiva e completamente resolvidos sem um correto encaminhamento da política macroeconômica.

A política de emprego no Brasil exige a construção de um complexo de políticas públicas que se relacionem tanto com o universo das políticas econômicas, quanto com o das políticas sociais.

Diante da presença de taxas superiores à dos anos 80, do desassalariamento e da geração de postos de trabalho não assalariados (conta-própria e não-remunerados), consolidou-se o movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro.

O desenvolvimento econômico, ao invés de promover a homogeneização, criou uma série de desigualdades que não foram superadas desde o período colonial. A exclusão social e o excedente de mão-de-obra sempre fizeram parte da sociedade brasileira.

A indústria brasileira, retardatária e específica, foi pontuada por um crescimento econômico muito rápido e por um desenvolvimento social que tem como traços fundamentais a grande mobilidade espacial e profundas desigualdades socioeconômicas, refletidas parcialmente nos indicadores usuais de renda e de condições de vida.

No meio urbano, cresceram o assalariamento e a formalização das relações contratuais, mas o núcleo de assalariamento mais aceitável e com garantias de direitos trabalhistas – associados em geral ao emprego público e às empresas privadas com maior tamanho e grau de organização continuou relativamente pequeno e variável segundo a região. Tornaram-se inúmeras as formas de integração precária ao mercado de trabalho, havendo parcela ponderável de trabalhadores autônomos e de assalariados em ocupações que não tinham um mínimo de continuidade e regularidade.



Houve deterioração do nível real de salários, com aumento da dispersão salarial e desempenho relativamente melhor da renda da parcela dos empregados e de autônomos.

Aumentou acentuadamente a desigualdade da renda, poucos continuaram tendo ganhos substanciais de renda, enquanto a maior parte dos ocupados perdeu muito.

As políticas de emprego transformaram-se em políticas para o mercado de trabalho, com ações descentralizadas e recursos cada vez mais focalizados para as parcelas específicas da população, desempregada ou pertencendo ao chamado setor informal, no caso de países subdesenvolvidos.

As pequenas taxas de crescimento reduzem a criação de postos de trabalho, fato que limita a atuação das políticas de emprego.

Nesse quadro, os SPETRs constituem-se num instrumento relevante, pois gera informações e aumenta a probabilidade do indivíduo empregar-se, seja através do mecanismo da intermediação, como de orientação e capacitação profissional, associada ao recebimento do seguro desemprego e à possibilidade de acessar o programa de trabalho, emprego e renda.

Porém, faz-se necessário aperfeiçoar e potencializar os mecanismos de financiamento, instituições e agentes dos SPETRs, além do desenvolvimento de políticas ativas e passivas de emprego, trabalho e renda, atuando de forma integrada e articulada.

## REFERÊNCIAS

AZEREDO, B. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). **Reforma do estado e Políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNBICAMP. IE, 1998.

BORGES, I. de C.; VIEIRA, W. da C. Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda no Brasil: Uma Perspectiva Histórica. In: FONTES, R.; ARBEX, M. A. (Ed.). **Desemprego e Mercado de Trabalho**: ensaios teóricos e empíricos. Viçosa: UFV, 2000.

CACCIAMALI, M. C.; SILVA, G. B. de; MATOS, F. de. Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP. IE, 1998.

CARDOSO, S. R.; GUEDES, C. Emprego e Inovações Tecnológicas no Pensamento Econômico In: DIEESE. **Emprego e Desenvolvimento Tecnológico**: artigos dos pesquisadores. São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT, 1999.

CARENCI, P. S. **Direito social trabalhista, 2005**. Disponível em: <http://www.google.com.br> Acesso em: 11 mar. 2006.

CASTELLS, M.; MAJER, R. V. (trad.). **A Sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1).

CHAAD, J. P. Z.; FERNANDES, R. **O mercado de trabalho no Brasil**: políticas, resultados e desafios. São Paulo: MTE/FIPE - Dep. de Economia FEA/ USP, 2002. 208p.

CHENAIS, F.; FOÁ, S. F. (trad.). **A Mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORSI, F. L. A Economia brasileira na década de 1990: estagnação e vulnerabilidade externa. In: BATISTA, R. L.; ARAÚJO, R. **Desafios do trabalho**: capital e LTA de classes. Londrina: Práxis, 2003

DEDECCA, C. S. Reestruturação produtiva e tendências do emprego. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Economia & Trabalho**: textos básicos. Campinas: UNICAMP. IE, 1998.

DOLABELA, F. **Oficina do empreendedor**: a metodologia de ensino que ajuda a transformar conhecimento em riqueza. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999.

GUSMÃO, P. Desemprego, crescimento econômico e inovações tecnológicas nos países capitalistas avançados: as abordagens da OIT e OCDE. In: DIEESE. **Emprego e Desenvolvimento Tecnológico**: artigos dos pesquisadores. São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT, 1999.

HENRIQUE, W. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). **Economia & Trabalho**: textos básicos. Campinas: UNICAMP. IE, 1998.

IBGE. **Economia Informal Urbana, 2003**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 11 abr. 2006.

KON, A. Evolução do Trabalho no Setor Terciário Brasileiro. In: LACERDA, A. C. de (Org.). **(Des) emprego e Globalização**: avaliação e perspectivas. São Paulo: Educ, 1998.

MARQUES, R. M. Considerações sobre o tema do Desemprego na Economia "Globalizada". In: LACERDA, A. C. de (Org.). **(Des) emprego e globalização: avaliação e perspectivas**. São Paulo: Educ. 1998. (Cadernos PUC Economia; 7).

MATTOSO, J. E. L. Transformações Econômicas Recentes e Mudanças no Mundo do Trabalho. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.) **Economia e Trabalho**: Textos Básicos. Campinas: UNICAMP, 1998.

MATUSITA, A. P.; GIMENEZ, D. M. O capitalismo avançado no pós-guerra, e a experiência recente das políticas de emprego. In: DIEESE. **Emprego e Desenvolvimento tecnológico**: artigos dos pesquisadores. São Paulo: DIEESE; Campinas: Cesit, 1999.

MORETTO, A. Políticas de Emprego no Brasil: Algumas considerações sobre a experiência dos Anos 90. In: DIEESE. **Emprego e Desenvolvimento tecnológico**: artigos dos pesquisadores. São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT, 1999.

OLIVEIRA, C. A. B. de. Industrialização, desenvolvimento e Trabalho no Pós-Guerra IN: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Economia & Trabalho**: textos básicos. Campinas: UNICAMP. IE, 1998.

PAMPLONA, J. B. **Auto-Emprego**: uma alternativa à crise do emprego ? (Cadernos PUC; 7).

PARANÁ. Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP). **Políticas Estaduais de Assistência Social e do Trabalho e Emprego**: contexto, concepções, diretrizes, prioridades e estratégias de implementação – gestão 2003-2006.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP). Coordenadoria de intermediação de Mão de Obra. **Programa Disque Pequenos Serviços**. Governo do Paraná, 2003.

POCHMANN, M. Alternativas de Emprego Frente aos Velhos e Novos Problemas do Mercado de Trabalho Brasileiro. In: LACERDA, A. C. de. **Desemprego e Globalização** : Avaliação e Perspectivas. SÃO PAULO: EDUUC, 1998. Cadernos Puc Economia.

POCHMANN, M. Desemprego e Políticas de Emprego: Tendências Internacionais e o Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. de. **Economia e Trabalho**: Textos básicos. Campinas: UNICAMP, 1998.

POCHMANN, M. **O Emprego na Globalização**: a nova divisão Internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Bom Tempo, 2001.

POCHMANN, M. **Outra Cidade é possível**: alternativas de inclusão social em São Paulo. São Paulo: Cortez, 2003.

POCHMANN, M. As Políticas de Geração de Emprego e Renda: experiências internacionais recentes. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1998.

POCHMANN, M. Raízes da Grave Crise do Emprego no Brasil. In: FONTES, R.; ARBEX, M. A. **Desemprego e Mercado de Trabalho**: Ensaio teóricos e empíricos. Viçosa: UFV, 2000.

POCHMANN, M. **Políticas de Inclusão Social**: resultados e avaliação. São Paulo: Cortez, 2004.

SINGER, P. Economia Solidária: um Modo De Produção e distribuição. In: SINGER, P.; SOUZA, A. R. de. **Economia Solidária no Brasil**: a auto-gestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000.

SWAELEN, E. J. A. **Desemprego, salários e preços**: um estudo comparativo de Keynes e do pensamento macroeconômico da década de 1970. Rio de Janeiro: BNDES, 1982.

THEODORO, M. As características do Mercado de Trabalho e as Origens da Informalidade no Brasil. In: RAMALHO, J. P.; ARROCHELLAS, M. H. (Org.). **Desenvolvimento Subsistência e Trabalho Informal no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.

TOMÉ, G. de F. **Trabalhadores informais**: o caso dos camelôs da cidade de Marília - SP.

TRINDADE, E. A. Disponível em: <http://www.google.com.br> Acesso em: 28 jun./2006.

VALLE, B. Políticas de Mercado de Trabalho no Brasil: a experiência do PROGER  
In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil**.  
Campinas: UNICAMP. IE, 1998.